

Kürzungspolitik im Wohlfahrtsstaat

Starke, Peter

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Starke, P. (2007). Kürzungspolitik im Wohlfahrtsstaat. *ZeS Report*, 12(2), 9-11. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-354171>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Kürzungspolitik im Wohlfahrtsstaat

Spätestens seit den 1970er Jahren ist international die Vorstellung weit verbreitet, dass der Wohlfahrtsstaat nach seinem beispiellosen Ausbau in der Nachkriegszeit an einer unsichtbaren Grenze angelangt und seitdem Stück für Stück abgebaut worden ist, zumindest aber auf der Stelle tritt. Kürzungspolitik steht auf der Tagesordnung, und ein weiterer Ausbau scheint höchstens dann möglich, wenn Ressourcen durch Einschnitte in anderen Bereichen frei werden.¹

Für die Politikwissenschaft hat sich dabei ein völlig neues Forschungsfeld eröffnet. Abgesehen von der Frage, inwiefern diese Beschreibung des Wohlfahrtsstaates als einer Institution auf dem Rückzug überhaupt zutrifft, ist die Kürzungspolitik als neuer – und erklärungsbedürftiger – Politiktyp in den letzten 10 bis 15 Jahren in den Vordergrund getreten.² Denn obgleich mehr oder weniger tiefe Einschnitte in Expertenrunden meist als „unvermeidlich“ dargestellt werden, hat dieser Umstand noch nie das Scheitern von Reformen verhindern können. Und einer geglückten Reform gehen häufig ein oder sogar mehrere gescheiterte Anläufe voraus. Schließlich ist Kürzungspolitik bei weitem keine technokratische Angelegenheit. Es geht hierbei um genuin politische Verteilungskonflikte und den Zusammenprall unterschiedlicher, historisch gewachsener politischer Ideen und Ideologien.

„Retrenchment“ als Forschungsobjekt

„Welfare state retrenchment“ ist mittlerweile der gängige englische Begriff für das Phänomen, das im Deutschen wahlweise als Kürzungspolitik, Rückbau oder Sozialabbau bezeichnet wird. Ende der 1980er Jahre tauchte der Begriff in der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung vereinzelt auf, jedoch gewann die politikwissenschaftliche Debatte

erst mit der Veröffentlichung von Paul Piersons wegweisender Studie „Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment“ (Pierson 1994) an Fahrt. Pierson versuchte damals zu zeigen, dass Kürzungspolitik aus ganz spezifischen Gründen unpopulär und ein radikaler Abbau daher höchst unwahrscheinlich ist. Politiker, die an einer Wiederwahl interessiert sind, könnten lediglich versuchen, über eine Politik der „blame avoidance“ (Vermeidung von Schuldzuweisung) Kürzungen durchzuführen, wobei allerdings selbst dann eher inkrementelle Reformen zu erwarten seien. Pierson nannte diese Art der Politik, die durch eine Vielzahl institutioneller und wahltaktischer Beschränkungen geprägt ist, die „new politics of the welfare state“ und grenzte sich damit explizit von den klassischen Schulen der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung ab.

Jedoch sind auch diese, von Pierson als „old politics“ bezeichneten Ansätze keineswegs verschwunden (Starke 2006). In den letzten Jahren haben vielmehr gerade jene Theorien, die etwa sozioökonomische Problemlagen oder parteipolitische Präferenzen in den Mittelpunkt stellen, ein kleines „Revival“ erlebt (z. B. Korpi/Palme 2003; Castles 2004; Hicks/Zorn 2005). Das mag damit zu tun haben, dass historisch-institutionalistische Theorien wie die der „new politics“ zwar eine Reihe von Gründen finden, warum Reformen scheitern können, aber das auslösende Moment dabei häufig aus dem Blick gerät. Mittlerweile scheint die interessante Frage nicht mehr zu sein, warum radikale Reformansätze wie der eines Ronald Reagan zumindest im Sozialbereich zum Scheitern verurteilt sind, sondern vielmehr, warum und unter welchen Umständen es Politiker trotz der geringen Popularität von Kürzungspolitik immer wieder wagen, den Bürgern Einschnitte zuzumuten, und damit zuweilen auch recht erfolgreich sind. Einfacher ausgedrückt: Warum gibt es sozialpolitische Kürzungen? Und was erklärt die Reichweite dieser Kürzungen?

Neuseeland: Reformeifer im Südpazifik

Zur Beantwortung dieser Fragen bietet es sich an, zunächst einen Fall besonders weitreichender Einschnitte detailliert zu untersuchen. Neuseeland ist wahrscheinlich das einzige OECD-

Land, bei dem es einen weitgehenden Konsens in der Forschung gibt, dass hier radikale sozialpolitische Kürzungen stattgefunden haben.³ Was waren die wirtschaftlichen und politisch-institutionellen Umstände, die zu diesem Extremfall geführt haben? Das ist hierbei die Leitfrage. Jedoch bleiben bei einer solchen Einzelfallstudie stets Zweifel, ob sich die Schlussfolgerungen zu den Ursachen radikalen Wandels überhaupt auf andere Länder übertragen lassen. Es ist ja durchaus denkbar, dass es sich schlicht um einen Ausreißer handelt. Aus diesem Grund scheint es angebracht, den Fall Neuseeland vergleichend einzubetten, vorzugsweise in ein Sample von möglichst unterschiedlichen, aber dennoch vergleichbaren OECD-Ländern. Die im Folgenden kurz zusammengefassten Ergebnisse entstammen einer Analyse von Kürzungspolitik, die einem solchen Untersuchungsdesign folgt (Starke 2007): Eine ausführliche qualitative Fallstudie neuseeländischer Sozialpolitik seit ca. 1975, die mit den Fällen Deutschland, Großbritannien und Schweden kontrastiert wurde.⁴

Die tiefsten Einschnitte in Neuseeland fanden 1991 unter der gerade neu gewählten konservativen Regierung von Jim Bolger (National Party) statt. Nur wenige Monate nach dem Wahlsieg verkündete die Regierung ein Gesetzespaket als Antwort auf eine tiefe Wirtschafts- und Haushaltskrise, das unter anderem Kürzungen von Transferleistungen – Arbeitslosengeld, Krankengeld, Leistungen für Alleinerziehende – von bis zu 25 % vorsah, außerdem verschärfte Zugangsbedingungen und eine Erhöhung des allgemeinen Rentenalters von 60 auf 65 binnen zehn Jahren. Die übliche Anpassung der Leistungen an das Preisniveau wurde für ein Jahr (im Fall der Renten zwei Jahre) ausgesetzt. Das universelle Kindergeld wurde, 45 Jahre nach seiner Einführung, sogar ganz abgeschafft. In der Unfallversicherung wurde ebenfalls eine Reihe von Leistungen aus dem Katalog gestrichen oder eingeschränkt. Eine besonders unpopuläre Entscheidung betraf

1 Man denke etwa an den umstrittenen Vorschlag der deutschen Sozialdemokraten vom Februar 2007, den Ausbau der Kinderbetreuung unter anderem durch die Aussetzung der geplanten Kindergelderhöhung zu finanzieren.

2 Blickt man weiter in der Geschichte zurück, so finden sich jedoch Vorläufer der heutigen Rückbauversuche, insbesondere während der Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre. Eine vergleichende politikwissenschaftliche Analyse dieser Versuche existiert m. W. allerdings bislang nicht.

3 Bei anderen Kandidaten, wie etwa den Niederlanden oder Großbritannien, besteht weit weniger Einigkeit.

4 Es wurden ausschließlich Transferleistungen (Rente, Arbeitslosengeld, Krankengeld, Familienleistungen, Unfallversicherung etc.) untersucht.

die allgemeine Grundrente. Bereits 1984 hatte eine Labour-Regierung die „superannuation tax surcharge“, eine neuartige Zusatzsteuer, die jedoch faktisch wie eine Bedarfsprüfung der Rente wirkte, eingeführt. Noch im Wahlkampf von 1990 versuchten die Konservativen von National von der geringen Popularität dieser Reform zu profitieren und versprachen die Abschaffung der „surcharge“. Nach dem Machtwechsel jedoch änderte die Regierung ihre Marschrichtung und erhöhte den Prozentsatz der Steuer sogar noch, wobei sie diese Entscheidung (wie auch die anderen Maßnahmen) mit dem Hinweis auf die katastrophale Haushaltslage rechtfertigte, die erst kurz nach dem Regierungswechsel offenbar geworden war.

Die Kürzungen von 1991 waren beileibe nicht die einzigen „retrenchment events“ nach 1975 in Neuseeland. Die ersten, noch zaghaften Einschnitte waren Ende der 1970er Jahre unter dem Eindruck steigender Arbeitslosigkeit und hoher Haushaltsdefizite durch die konservative Regierung von Robert Muldoon erfolgt. Die Labour-Regierung der 1980er Jahre führte die Politik der Einsparungen fort – die Rentensteuer wurde bereits erwähnt –, zeichnete sich aber durch Zurückhaltung im Sozialbereich aus, insbesondere wenn man Labours Sozialpolitik mit den radikalen wirtschaftspolitischen Reformen vergleicht, die parallel stattfanden (Easton 1989). 1990 folgten der Machtwechsel zur National-Regierung und schon bald die oben skizzierten drastischen Einschnitte im Sozialbereich. Nach dem „Schock“ von 1991 schien jedoch der Reformeifer auch dieser Regierung nachzulassen, was angesichts ihrer desolaten Umfragewerte wenig zu überraschen vermochte. 1993 wurde National zwar wiedergewählt, allerdings mit einer hauchdünnen Mehrheit von einem Sitz im Parlament. Gleichzeitig stimmte das Volk in einem bindenden Referendum für eine Wahlrechtsreform, und die Verhältniswahl nach deutschem Vorbild ersetzte das alte Mehrheitswahlsystem. Dieses Ergebnis wurde auch als eine Art Misstrauensvotum gegenüber der traditionellen „Westminster-Politik“ gewertet, in der einmal gewählte Einparteienregierungen weitgehend ungehindert radikale Veränderungen durchführen konnten. In der Tat war spätestens mit der Wahl 1996 die Ära der Einparteienregierungen zu Ende. In diesem Jahr einigte sich die National Party mit der populistischen New Zealand First Party auf einen

Koalitionsvertrag, der eine Reihe von Kürzungen im Sozialbereich, darunter die Rentensteuer, wieder zurücknahm. Seit Mitte der 1990er haben in Neuseeland keine größeren Sozialkürzungen mehr stattgefunden, was aber auch mit einer boomenden Wirtschaft und dem Wechsel zu einer wohlfahrtsstaatsfreundlichen Mitte-Links-Regierung im Jahre 1999 zusammenhängt.

Wie lassen sich die Kürzungen erklären? Die Lehren Neuseelands und die vergleichende Perspektive

Welche Lehren lassen sich aus 30 Jahren Sozialpolitik in Neuseeland für die Erklärung von Kürzungspolitik schließen? Zunächst fällt ins Auge, dass sämtliche Kürzungen unter dem Eindruck wirtschaftlicher Krisen stattfanden. Das gilt nicht nur für die radikalen Entscheidungen von 1990/91, sondern auch für eine Reihe von eher moderaten Einschnitten vorher und nachher. Dies spricht jedoch noch nicht für eine schlichte Interpretation im Sinne von Kürzungspolitik als reiner „Sachzwang“, denn bei näherem Hinsehen zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen Kürzungsperioden, die wiederum nur im Lichte (partei-) politischer Dynamiken verständlich werden. Denn obgleich Regierungen verschiedener Couleur Kürzungen unter dem Eindruck von wirtschaftlichen Problemen und mit ausdrücklichem Hinweis auf diese durchführten, brauchte es für die besonders radikalen Einschnitte Anfang der 1990er schon eine Regierung, die sich einem klar anti-wohlfahrtsstaatlichen Konservatismus verpflichtet fühlte. Führende Kabinettsmitglieder – allen voran die Finanz- und die Sozialministerin – sahen in der Krise eine Chance, die in ihren Augen ineffektiven und wenig zielgerichteten Sozialsysteme deutlich zurechtzustutzen. Insgesamt verdeutlicht der Fall Neuseeland, dass parteipolitische Ideologie immer noch ein wichtiger Erklärungsfaktor für Sozialreformen sein kann.

Allerdings hat uns der Institutionalismus in der Politikwissenschaft gelehrt, dass Interessenkonflikte üblicherweise von institutionellen Strukturen geprägt werden. Dies scheint auch im Falle Neuseelands zu gelten. Ein politisches System, das sich – vor der Wahlrechtsreform – durch eine in der OECD beispiellose Machtkonzentration im Kabinett auszeichnete, gab der Regierung die Gelegenheit zu besonders radikalen Entscheidungen, die innerhalb kürzester Zeit getroffen und umgesetzt werden konnten.

Das neue Verhältniswahlrecht wurde ausdrücklich mit der Erwartung eingeführt, dass es diese Art der Politikgestaltung zumindest erschweren, wenn nicht gar verhindert würde. Bislang scheint sich diese Erwartung zu erfüllen.

Die Kontrastierung des Extremfalls Neuseeland mit Deutschland, Großbritannien und Schweden hat diese Schlussfolgerungen im Großen und Ganzen bestätigt.⁵ Es zeigte sich, dass ähnlich weit reichende Kürzungen nur noch in Großbritannien unter Margaret Thatcher durchgeführt worden waren (und zwar unter ganz ähnlichen politisch-institutionellen Bedingungen). Was die Parteienthese angeht, so wurde ersichtlich, dass Christdemokraten und gemäßigt bürgerliche Regierungen (wie etwa in Schweden) weit weniger radikale Einschnitte durchführen, selbst wenn die wirtschaftliche Lage und die institutionellen Weichenstellungen dies vielleicht erwarten ließen. Die Trennlinie verläuft vielmehr zwischen säkular-konservativen, explizit anti-wohlfahrtsstaatlichen Kräften und all jenen moderaten und linken Parteien, die den „Sozialstaatskonsens“ anscheinend noch nicht aufgekündigt haben. Was politische Institutionen angeht, so war ein eher überraschender Befund, dass sich die Prägekraft „institutioneller Vetospieler“ (zweite Kammern, Verfassungsgerichte etc.) im Ländervergleich weitaus schwächer ausnahm als vorher angenommen. Die Erklärung „moderater“ Kürzungen ist vielmehr in erster Linie auf die parteipolitische Zusammensetzung der Regierung und die Art der Regierung (Koalitions- oder Minderheitsregierung) zurückzuführen. Während in Neuseeland und Großbritannien konservative Einparteienregierungen – die meist noch nicht einmal auf einer Mehrheit der abgegebenen Stimmen beruhten – sehr weit reichende Kürzungen durchführten, war dies nicht möglich, wenn solche Parteien in Koalitionen eingebunden oder aber moderate Parteien an der Macht waren. Doch gibt es auch Gemeinsamkeiten zwischen allen vier Ländern. Die Rolle ökonomischer und fiskalischer Faktoren wurde in der Vergangenheit von der Politikwissenschaft häufig nur am Rande untersucht. Die Untersuchung förderte jedoch zutage, dass wirtschaftliche Schwierigkeiten (insbesondere ein starker Anstieg der

⁵ Die Ergebnisse können hier leider nicht im Detail vorgestellt werden (s. dazu ausführlich: Starke 2007, Kapitel 7 und 8).

Arbeitslosigkeit und Haushaltskrisen) eine notwendige Bedingung für Kürzungspolitik darstellen: Ohne Krise keine Kürzungen, könnte man, leicht verkürzt, sagen.⁶

Insgesamt hat die Untersuchung von Sozialstaatsrückbau in vier OECD-Ländern über einen Zeitraum von 30 Jahren hinweg eher die Thesen der „old politics“ bestätigt. Allerdings sind die Einflüsse politisch-institutioneller und sozio-ökonomischer Faktoren etwas komplexer als oft angenommen wird. Ein schlichtes „par-

ties matter“ oder „It's the economy, stupid“ gibt die tatsächlichen Mechanismen nur unzureichend wieder.

Literatur

- Castles, Francis G., 2004: *The Future of the Welfare State: Crisis Myths and Crisis Realities*. Oxford: Oxford University Press.
- Easton, Brian (ed.), 1989: *The Making of Rogernomics*. Auckland: Auckland University Press.
- Hicks, Alexander; Zorn, Christopher, 2005: „Economic Globalization, the Macro Economy, and Reversals of Welfare: Expansion in Affluent Democracies, 1978-94“, *International Organization* 59 (3): 631-662.
- Iversen, Torben; Soskice, David, 2006: „Electoral Institutions and the Politics of Coalitions: Why some Democracies Redistribute More Than Others“, *American Political Science Review* 100 (2): 165-181.
- Korpi, Walter; Palme, Joakim, 2003: „New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries, 1975-95“, *American Political Science Review* 97 (3): 425-446.
- Pierson, Paul, 1994: *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Starke, Peter, 2006: „The Politics of Welfare State Retrenchment: A Literature Review“, *Social Policy & Administration* 40 (1): 104-120.
- Starke, Peter, 2007: *Radical Welfare State Retrenchment: A Comparative Analysis*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan (i. E.).

Peter Starke

Telefon: 0421/218-8739

Peter.Starke@sfb597.uni-bremen.de

Dr. Peter Starke ist seit 2003 Mitarbeiter im Projekt „Sozialpolitik in kleinen offenen Volkswirtschaften“ des Sonderforschungsbereichs 597 „Staatlichkeit im Wandel“ (Sfb 597). Im Juni 2007 hat Peter Starke seine Promotion abgeschlossen; die Dissertation beschäftigt sich mit dem hier vorgestellten Thema radikaler sozialpolitischer Kürzungspolitik. Im Dezember 2007 wird sein Buch „Radical Welfare State Retrenchment: A Comparative Analysis“ bei Palgrave Macmillan erscheinen.

6 Dies bedeutet jedoch nicht, dass es sich um einen rein funktionalistischen Mechanismus handelt. Zum einen gab es Krisen ohne nennenswerten Rückbau (z. B. Schweden Anfang der 1980er) und zum anderen lässt die Schwere der Krise keine Rückschlüsse auf die Reichweite von Kürzungen zu.